Background Paper BP-263E

PUBLIC SERVICE 2000

Tom Wileman
Economics Division

August 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-263E

ISBN 0-660-14516-2

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PUBLIC SERVICE 2000

INTRODUCTION

Public Service 2000 is the name of both a government policy initiative to reform the Public Service and a small secretariat within the Privy Council Office, which is coordinating the initiative. By reform of the Public Service is meant a series of administrative, legislative and attitudinal changes to the procedures and practices of human resource management. The motto of Public Service 2000, borrowed from the Glassco Royal Commission on Government Organization (1962),* is "let the managers manage" and the multiple objectives announced for the initiative by the Prime Minister in December 1989 may be summarized in terms of enhanced service delivery through simplification and delegation of the personnel decision-making process. A wide range of administrative areas related to personnel, such as budgeting and accountability, are also covered by the Public Service 2000 reforms. Table 1 provides a brief chronology of the enterprise, which has proceeded from the reported work of 10 task forces made up of senior officials, through the tabling in the House of Commons of the government's White Paper on Public Service 2000 (December 1990), to the introduction of Bill C-26 (the Public Service Reform Act) in June 1991.

Although the task forces made some 300 recommendations and there are upwards of 80 policy decisions in the White Paper, including several key measures that have become part of Bill C-26, the activities (to date) of Public Service 2000 may be grouped in relatively few areas, discussed below, after Table 1, a chronology of Public Service 2000.

---

* An outline of the major studies on public service reform, from Glassco on, is contained in Appendix "A".

92-06125/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1

Chronology of Public Service 2000

12 December 1989 - Prime Minister Mulroney announces initiative to renew Public Service under President of Treasury Board and Clerk of the Privy Council with creation of a unit in Privy Council Office.

30 April 1990 - Status Report by the President of the Treasury Board on work of nine task forces composed of 90 senior officials, supported by Treasury Board and Public Service Commission staff:

1. Administrative policies and common services;
2. Resource management and budget controls;
3. Service to the public;
4. Staff relations;
5. Work force adaptation;
6. Compensation and benefits;
7. Occupational and classification structure;
8. Staffing; and
9. Management category

(a 10th, on staff training and development, was added in June 1990).
Interim recommendations on greater delegation, improved resource management.

13 June 1990 - Public Accounts Committee completes a series of hearings on the reform of the Public Service and Public Service 2000.

August-September 1990 - Task Forces complete and circulate reports "for discussion."

September 1990 - Public Service 2000 continues consultation process with Public Service unions on the task force reports.

8 November 1990 - Public Accounts Committee's 7th Report recommends: delay in process for further consultations under the aegis of a Special House committee, tabling of a discussion paper to be referred to this committee, and several other specific morale-related matters.

12 December 1990 - White Paper on Public Service 2000 tabled in the House of Commons; further consultations with the unions and public servants announced; legislation postponed.

18 June 1991 - First Reading of Bill C-26, the Public Service Reform Act.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COLLECTIVE BARGAINING

Collective bargaining was first introduced in the federal Public Service in the late 1960s and differs from that in the private sector in a number of important respects. Treasury Board, as a Cabinet committee acting through its secretariat of officials, is the employer and bargains with the unions certified by a neutral adjudicative agency, the Public Service Staff Relations Board (PSSRB). The unions represent employees organized according to the occupational groupings of the classification system. Although the right to strike is established in legislation, the government may - and does - withdraw that right: for example, the President of the Treasury Board, in the House of Commons on 19 June 1991, indicated the government's intention to legislate public servants back to work in the event of strike action over the compensation restraints (0%-3%-3% over the next three years) announced in the February Budget. Other notable limitations in Public Service collective bargaining are that the scope of bargaining excludes staffing and classification, and that persons occupying positions involving public safety, security, managerial and confidential duties are excluded from the process.

Public Service 2000, through the task force reports and extensive consultations with the unions, has generated a series of proposed reforms in collective bargaining embodied in Bill C-26. A major thrust relates to the Public Service Staff Relations Board's role in dispute resolution and in the designation of excluded positions. With respect to dispute resolution:

> The PSSRB would be empowered to:
> (a) Provide ... conciliation or fact-finding services upon request or to impose these when negotiations break down (fact finding is a new activity and Bill C-26 would also allow greater discretion and authority than previously to the Chairperson of the PSSRB);
> (b) Supply arbitration services only when satisfied that other methods will not help and negotiations are at an impasse (greater discretionary power); and
> (c) Supply arbitration services upon request from both parties where the conciliation/strike route has been chosen and when other methods do not seem likely to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lead to agreement (this would allow greater flexibility in the conciliation process).(1)

In the area of safety and security designations, often a focal point of union-government dispute, Bill C-26 would provide for the establishment of a tripartite panel of the parties, which would make decisions on designations; this would be a departure from the present system of government designations subject to PSSRB review. Under the new process, in the event of a failure to agree on designations, the final decision would lie with the PSSRB.

The reduction in the number of classifications (outlined in the next section of this paper), a major Public Service 2000 reform, would have a direct impact on collective bargaining because occupational groups form the basis for union organization, representation, certification, etc. under the *Public Service Staff Relations Act*. Bill C-26 thus includes provisions that would realign the process in accordance with the new classifications. One innovation in this regard is the formal recognition in the bill of the practice of master bargaining, which allows negotiations for any number of bargaining units to proceed under one umbrella.

Bill C-26 also contains provisions allowing for consultations with the unions in areas such as the making of Treasury Board regulations related to deployment (see below).

STAFFING, DEPLOYMENT AND CLASSIFICATION

Complex staffing procedures based on the merit principle have evolved to the point where three times as many people are needed to manage the Public Service personnel system as are needed by leading private sector employers.(2) The slowness and inefficiency of the staffing system

---

(1) Canada, Public Service 2000, *Report of the Task Force on Staff Relations*, August 1990, p. 1 (comments in parentheses added).

(2) Canada, *Public Service 2000* (White Paper), December 1990, p. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

are seen in the fact that it takes an average of 105 days to staff a Public Service position by internal competition, but only approximately 60 days to staff a position in selected Crown corporations.(3) Classification, a similarly complex activity, is directly related to staffing in the sense that the completion of a staffing action normally requires a duly classified position. The scale of classification activity is enormous: in 1989-90, there were approximately 202,000 classification actions for some 320,000 established positions. A "normal" annual level of classification activity ranges between 40 to 50% of the total position establishment for the Public Service.(4) At present, there are six occupational categories (e.g., scientific and professional, technical, operational), 72 occupational groups (e.g., "CR" or clerical, "AS" or administrative, "SE" or scientific research) and 106 sub-groups, each group having several salary levels. The Auditor General has referred to the classification system as complex, costly, time-consuming and insufficiently responsive to organizational needs (1990 Annual Report, paragraph 1.120).

At present, staffing is the responsibility of the Public Service Commission (PSC), although mostly delegated to departments, while the Treasury Board Secretariat (TBS) exercises control over classification, with substantial delegation taking place there also.

The two major areas of reform brought forward by Public Service 2000 are deployment and a simplified classification scheme. In addition, PSC and TBS are committed to a series of streamlining measures, such as a substantial reduction in the quantity and scope of rules, policy manuals, etc.

The deployment provisions of Bill C-26 would confer upon Treasury Board (with delegation to deputy heads of departments and agencies) the power to establish a system of deploying public servants to positions throughout the service at the same level or rank, as opposed to the present system of appointing an employee to a given position with a

---

(3) Canada, Public Service Commission, *Follow-up Report to the Public Accounts Committee*, June 1990.

(4) Canada, Public Service 2000, *Report of the Task Force on Classification*, July 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

defined job description fixed in a department's hierarchy. Deployment is an expansion of the appointment-to-level approach already followed in some areas of the Public Service, such as the foreign service officers group, with the important qualification that promotions are not yet part of the scheme. There is also a connection with the use of exclusion orders, a device under the *Public Service Employment Act* to allow the Public Service Commission to exclude positions from the application of the appointment-by-merit system. Thus, the Transfer Exclusion Approval Order (P.C. 1989-1093, June 1989) facilitates the appointment of employees moving to positions in the same group at the same or a lower level; these employees do not have to be the best qualified for the job.(5) Deployment is meant to be carried out on a voluntary basis and Bill C-26 would allow public servants a process of appeal and redress, through the Public Service Commission.

The significance of deployment lies in its flexibility for management as a means of removing from the strictures of the appointment-by-merit process a large category of staffing actions; only recruitment and promotion would need to conform to the existing system, while job assignment under the deployment scheme would be a matter for the manager and the employee to decide largely between themselves.

The other major change to the personnel system is the proposed simplification and realignment of job classifications (see Appendix "B"). While Bill C-26 would provide the enabling framework, including a six-year transition period, many of the changes to the classification system already lie within the authority of Treasury Board. It is proposed to reduce the number of occupational groups to 23 (from 72) and create a super-group, viz. the "General Services Group" (or "GEs") which would number in excess of 100,000 public servants (nearly one-half of the total), combining administrative, clerical, data processing, etc. groups. With far fewer classifications and levels, the Public Service would be less costly to administer, staff and classify, although the task

---

(5) Canada, Public Service Commission, *1989 Annual Report*, p. 59.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of transition, redoing almost every job description, for example, may well be a daunting one.

Public Service 2000 has also laid much emphasis on delayering of the Public Service and this is being done in the first instance in the proposed executive group; the current six-level structure will be collapsed into three levels, from two occupational groups to one. There would be no more than three senior reporting relationships below the deputy minister. A factor influencing the reform of the executive group, including use of appointment-to-level, is the impact of the restraint program announced in the February 1991 Budget, which will cut 10% from senior management ranks.

In addition to deployment and classification changes, Bill C-26 contains other significant matters related to staffing. For example, the conditions for casual employment would be broadened to allow appointment (outside the merit system) for up to three months and probationary conditions would allow for only one period of probation upon appointment to the Public Service, notwithstanding subsequent deployments to other jobs in the service. Bill C-26 would also simplify complex provisions relating to release of an employee for poor performance and make specific allowance for employment equity programs.

BUDGETING

Although the requirements of a modern government spending $158 billion a year must be met on a multi-year basis for planning purposes, the expenditure budget of the Government of Canada is still centred on the annual appropriation process. No funds may be paid out from the Consolidated Revenue Fund (CRF) without authorization by Parliament. While 70% of all spending is by continuing statutory appropriation (e.g., $6.8 billion for health care transfers to the provinces in 1990-91), the balance, including discretionary spending, is voted in Appropriation Acts in the annual cycle of supply in Parliament, the specified periods for consideration of Main and Supplementary Estimates. Amounts established for votes in Appropriation Acts are not to be exceeded, although

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

over-expenditures occur regularly ($131 million in 1989-90), and unspent funds lapse, i.e., revert to the CRF, and are no longer available to the program ($2.6 billion in 1989-90). The Estimates seek resources in two forms: dollars (operating and capital budgets) and person-years. Person-year authorities are a control mechanism used by Treasury Board to limit the average number of employees that a department can use to deliver its programs; a person-year represents the annual employment of one person or the equivalent, e.g., three persons employed for four months each.

Public Service 2000 proposes dropping person-year controls in favour of an operating budget, moving towards multi-year spending and consolidating the present vote structure. The operating budget gives the program manager control over salary, operating and minor capital funds; person-years would no longer be centrally controlled and allocated. Managers would become responsible for choosing their mix of resources and would be able to trade off salary versus other expenditures (such as contracting-out) - a freedom denied them with person-year controls. The White Paper announced implementation of operating budgets across the Public Service by 1 April 1993 and pilot projects are underway for the 1991-92 fiscal year at the National Research Council and parts of the Department of Indian Affairs and Northern Development. The implementation of multi-year authorization of spending and consolidation of votes awaits a consultation process with the House of Commons Standing Committee on Public Accounts and the Auditor General (also announced in the White Paper). Among the changes proposed are: a 2% carryover on departments' Main Estimates to eliminate annual lapses of funds; allowing organizations to keep revenues generated through economies, sales of surplus assets, etc. that now must be paid into the CRF; and raising the threshold for the size of votes from the existing $5 million to $250 million for capital expenditures and $100 million for transfer payments. The last measure would significantly reduce the number of votes in the Estimates; the overall goal is one vote per program.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DELEGATION AND RULE SIMPLIFICATION

Public Service 2000 has built upon a trend, already well-established in other government initiatives, to delegate human resource authorities to deputy ministers and simplify the rulebooks. The delegation to deputy ministers in areas such as staffing specifically includes the authorization of further delegation within departments to senior managers; one of the early initiatives of Public Service 2000 (April 1990) was to obtain Public Service Commission agreement to such further delegation. An overview of the situation would see two central agencies, the PSC and TBS, allowing, respectively, greater delegation of controls over appointments and increasing freedom from specific approvals for expenditures. The key concept is monitoring, as opposed to hands-on control, although PSC would continue to be a parliamentary agency with statutory duties to protect the merit system and TBS would exercise far greater discretion via budgetary controls. Both agencies have dramatically thinned out their rulebooks, e.g., staffing documentation has been cut from 6,000 to 160 pages. However, such activity was well underway before Public Service 2000 was announced.

Public Service 2000 has also stimulated a wide range of administrative reforms to simplify procedures for everything from travel claims (84 audit steps) to acquiring microcomputers (a 400-day process in one department). The goal, in the words of Mr. John Edwards, Manager of Public Service 2000, is to move away from heavy-handed central controls and a mentality of risk avoidance to an environment of innovation and risk-taking in which front-line staff have the authority to respond effectively to their clients' needs (remarks before the Public Accounts Committee 29 March 1990).

ACCOUNTABILITY AND DIVISION OF RESPONSIBILITIES

Although the White Paper emphasizes the implementation of accountability measures to counterbalance increasing delegation of authority to senior managers, the government's record in this area has been

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the subject of much criticism from the Auditor General and the Public Accounts Committee, which, in its 7th Report (tabled 8 November 1990), noted:

> In view of the greater emphasis being placed on delegation of authority to departments and empowerment of senior managers within departments...equal attention must be paid to workable accountability mechanisms. The Auditor General continues to find, based on his audit evidence, that there is not effective monitoring, rendering of accounts or evaluation of effectiveness in many instances of delegation of human resource authorities.

The same sources have also expressed concerns about a related area: the division of responsibilities for personnel management between the Privy Council Office, the Treasury Board and the Public Service Commission:

> (A) basic concern of your Committee is the development of a clear and effective division of responsibilities between the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat. Equally important is the creation of a focal point for visible leadership and overall accountability for the management of people...(The) Committee has twice recommended that the central agencies resolve problems of overlapping responsibilities and yet the Auditor General continues to find a lack of clarity in the respective roles of the Commission, the Board and the Privy Council Office.

A good example of the problem of divided responsibility is presented by staff training and development, which is subject to Treasury Board policy guidelines but has been delegated to the PSC for management and special area training and to departments for line training functions.

The accountability measures proposed by Public Service 2000 centre on the role of deputy ministers and on the concept of personal accountability. Procedures to hold deputy ministers accountable include a better definition of the performance reviews undertaken by the Committee of Senior Officials, a small group chaired by the Clerk of the Privy Council, and provisions of Bill C-26 which name the Clerk of the Privy Council "Head of the Public Service" and specify that in this capacity the Clerk must

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

submit an annual report to the Prime Minister (which is then tabled in Parliament). With respect to personal accountability, each manager in the Public Service is expected to develop a statement of anticipated results and performance standards which will work up and down the chain of command, holding managers accountable and tying in with the duties of their subordinates.

The focus on personal accountability in Public Service 2000 contrasts with the call for organizational accountability put forward by the Lambert Commission (Royal Commission on Financial Management and Accountability, 1979), and in large measure not implemented. The dependence of a system of personal accountability on measurable goals and performance standards, as well as job evaluations or appraisals, raises the issue of the continual difficulty of developing reliable performance information in the government, as attested to by the Auditor General in his government-wide 1987 Financial Management and Control Study:

> With few exceptions, information on efficiency of operations is inadequate to support resource allocations or to ensure the efficient management of available resources. The proportion of resources covered by performance measures is low. Most performance standards are based on historical data, with no assurance that these in fact represent efficient standards of performance. (paragraph 4.82)

The White Paper also acknowledges that Public Service managers have not been used to exercising personnel management responsibilities and that the changes under Public Service 2000 would require them to become more conversant with personnel, financial and administrative systems that were previously handled by experts in these areas through centralized controls. Perhaps the greatest challenge under these circumstances (also noted in the White Paper) is that many managers in the Public Service have advanced to their positions because of policy - not managerial - expertise and will require substantial assistance from personnel branches and through training to handle their new responsibilities.

In the area of the division of responsibilities among central agencies and departments, the deployment provisions would transfer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a large part of staffing from the Public Service Commission to the employer (Treasury Board) and enhanced delegations to departments would affect both the Commission and the Board; however, the roles of the central agencies would be otherwise maintained and are to some extent (e.g., the role of the Clerk of the Privy Council) clarified in Bill C-26.

SERVICE DELIVERY

The White Paper emphasizes the government's intention to create a client-oriented Public Service, noting that this is a major change, "since the Public Service has not been used to regarding Canadians as clients" (p. 51). The Task Force on Service to the Public recognized that government offers three types of service to the public, only one of which, the provision of benefits, is analogous to the private sector's customer-service orientation; the other two types of service are the development of policy, legislation, etc. to support ministers and the administration of regulatory and other constraints.

While there are several specific proposals, such as improved managerial and staff training and better use of information technology, a good many of Public Service 2000's "service" recommendations relate to behavioural change. For example, emphasis is placed on improving responsiveness to the client through better monitoring and consultation and through a program of improving leadership skills among Public Service managers. This sort of change is seen as long-term in nature:

> significant improvement in organizational performance results from an integrated approach to changing an organization's culture, over time, rather than tinkering with changes in specific management techniques in the hunt for quick fixes.(6)

The White Paper also calls upon deputy ministers to establish clear standards of service and ensure that information about client satisfaction and suggestions for improving service are regularly sought from both clients and employees.

---

(6) Canada, Public Service 2000, *Service to the Public Task Force Report*, October 1990, p. 82.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX "A"

MAJOR STUDIES OF PUBLIC SERVICE REFORM: GLASSCO, LAMBERT AND D'AVIGNON

Among the major antecedents of Public Service 2000 are the Glassco Commission, the Royal Commission on Financial Management and Accountability (the Lambert Commission, 1979) and the Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle (the D'Avignon Committee, also 1979). The main thrust of the Glassco Commission, to decentralize the control over the day-to-day operations of departments, was in large measure implemented. An elaborate system of central controls, inherited from the era of the Great Depression, was replaced by far greater latitude for departments in awarding contracts, classifying positions, reallocating funds within programs and so on. Also arising out of Glassco and the extensive organization changes that accompanied the introduction of collective bargaining (late 1960s) was an important realignment of institutional responsibilities with the executive, in the form of Treasury Board and its newly created Secretariat, becoming responsible for the personnel management function in place of the Public (then Civil) Service Commission. In contrast to Glassco, the Lambert Commission came about in circumstances that brought strong criticism to bear on the lack of accountability and financial control in the federal apparatus (the Auditor General's 1974-1976 Reports on weaknesses in financial administration). It recommended enhanced central controls and a wide range of related institutional reforms. The outcome was a series of new measures to tighten financial and administrative controls, including the establishment of a new Office of the Comptroller General, reporting to the Treasury Board president. The D'Avignon Committee reported at the same time as Lambert but focused much more on the issues of personnel management in accordance with its mandate to review the application of the merit principle and employer-employee relations. Among the major areas of the D'Avignon report implemented by the government were the establishment of a management occupational category (in 1980) and several specific reforms in staffing and training of public servants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX "B"

CLASSIFICATION STRUCTURE RECOMMENDED BY PUBLIC SERVICE 2000

PROPOSED NEW GROUPS

NEW	SUB-GROUPS	NUMBER OF LEVELS	FORMER
EXECUTIVE		3	Senior Management Executive Group
ADMINISTRATION		6	Administrative Services Financial Administration Personnel Administration Information Services Program Administration Organization and Methods Purchasing Welfare Programs Clerical and Regulatory Secretarial Stenographic and Typing Communications Data Processing Office Equipment Social Science Support Library Sciences
OPERATIONAL	Firefighters Trades Skilled Lightkeepers Ship Repairs Ships Crews	7	Firefighters General Labour and Trades General Services Hospital Services Heating and Power Lightkeepers Ship Repair Ships Crews
TECHNICAL		5	Drafting and Illustration Engineering Support General Technical Photography Technical Inspection Primary Products Inspection Radio Operators
CORRECTIONAL		2	No change
COMPUTER SYSTEMS		5	No Change

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SCIENCES		5	Physical Sciences Chemistry Biological Sciences Forestry Meteorology Scientific Regulation Agriculture
AUDITING		5	No change
SOCIAL SCIENCES		5	Economics, Sociology and Statistics Mathematics Actuarial Science Social Science Support
SHIP OFFICERS		5	Ship Officers
ARCHITECTURE/ ENGINEERING		5	Architecture and Town Planning Engineering and Land Survey
RESEARCH		5	Scientific Research Defence Scientist Historical Research
ELECTRONICS		5	No change
AIR TRAFFIC SAFETY		5	Air Traffic Control Radio Operations
HEALTH CARE	Dentistry Medicine	5	Home Economics Nursing Pharmacy Occupational Therapy Psychology Dentistry Medicine Social Worker
EDUCATION		5	Education University Teaching Education Support
COMMERCE		4	No change
FOREIGN SERVICE		4	Current FS group plus non-managerial SM/EX in External Affairs
TRANSLATION		5	No change
PRINTING OPERATIONS			No change
LAW		3	No change
VETERINARY MEDICINE		5	No change
AIRCRAFT OPERATIONS		5	No change

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

New Group	Former Groups	Employees as of Dec. 31,1989
EXECUTIVE	EX, SM	4,632
ADMINISTRATIVE	AS, FI, PE, IS, PM, OM, PG, WP, CR, ST, CM, DA, OE, SI, LS	116,843
OPERATIONAL	FR,GL, GS, HS, HP, LI, SR, SC	30,688
TECHNICAL	DD, EG, GT, PY, TI, PI, RO	16,230
CORRECTIONAL	CX	4,689
COMPUTER SYSTEMS	CS	4,552
SCIENCES	PC, CH, BI, FO, MT, SG, AG	4,070
AUDITING	AU	3,782
SOCIAL SCIENCES	ES, MA, AC, SI	3,700
SHIPS OFFICERS	SO	1,394
ARCHITECTURE / ENGINEERING	AR, EN	3,179
RESEARCH	SE, DS, HR	3,045
ELECTRONICS	EL	2,939
AIR TRAFFIC SAFETY	AI, RO	2,639
HEALTH CARE	HE, NU, OP, PS, DE, MD, SW, PH	2,167
EDUCATION	ED, UT, EU	2,099
COMMERCE	CO	1,931
FOREIGN SERVICE	FS	1,126
TRANSLATION	TR	1,036
PRINTING OPERATIONS	PR, PR-SUP	1,025
LAW	LA	988
VETERINARY MEDICINE	VM	615
AIRCRAFT OPERATIONS	AO	607

Étude générale

BP-263F

FONCTION PUBLIQUE 2000

Tom Wileman
Division de l'économie

Août 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-2-263F

ISBN 0-660-93766-2

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FONCTION PUBLIQUE 2000

INTRODUCTION

Fonction publique 2000, est à la fois le titre d'une initiative gouvernementale de réforme de la fonction publique et le nom d'un petit secrétariat du Bureau du Conseil privé chargé d'en assurer la coordination. On entend par réforme de la fonction publique divers changements administratifs, législatifs et comportementaux devant être apportés aux méthodes et aux procédures de gestion des ressources humaines. Le mot d'ordre de Fonction publique 2000, "la gestion aux gestionnaires", a été emprunté à la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (commission Glassco, 1962)*. L'initiative annoncée par le premier ministre en décembre 1989 a en effet, pour objectif l'amélioration de la prestation des services grâce à la simplification et à la délégation en matière de gestion du personnel. Les réformes envisagées touchent également un grand nombre de domaines administratifs liés au personnel, comme la budgétisation et la responsabilisation. Le Tableau 1 donne une chronologie de l'initiative depuis la création de dix groupes de travail composés de hauts fonctionnaires jusqu'au dépôt, à la Chambre des communes, du Livre blanc sur la Fonction publique 2000 (décembre 1990) et à l'introduction du projet de loi C-26, Loi sur la réforme de la fonction publique (juin 1991).

Bien que les groupes de travail aient formulé quelque 300 recommandations et que le Livre blanc compte plus de 80 décisions de nature politique, y compris plusieurs mesures qui se retrouvent dans le projet de loi C-26, il est possible de regrouper les activités (à ce jour) de Fonction publique 2000 sous relativement peu de rubriques, que nous abordons ci-dessous.

---

* Voir à l'annexe A un aperçu des principales études ayant porté sur la fonction publique depuis celle de Glassco.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Chronologie de Fonction publique 2000

12 décembre 1989 - Le premier ministre Mulroney annonce une initiative visant à renouveler la fonction publique sous la direction du président du Conseil du Trésor et du greffier du Conseil privé ainsi que la création d'un secrétariat au Bureau du Conseil privé.

30 avril 1990 - Publication par le président du Conseil du Trésor d'un rapport d'étape de neuf groupes de travail composés de 90 hauts fonctionnaires, appuyés par des membres du personnel du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique:

1. Politiques administratives et services communs;
2. Gestion des ressources et contrôles budgétaires;
3. Service au public;
4. Relations de travail;
5. Adaptation de la main-d'oeuvre;
6. Rémunération et avantages sociaux;
7. Système de classification et structure des groupes professionnels;
8. Dotation;
9. Catégorie de gestion;

(Un dixième groupe de travail, sur la formation et le perfectionnement du personnel, a été mis sur pied en juin 1990.)
Recommandations provisoires sur l'accroissement de la délégation et l'amélioration de la gestion des ressources.

13 juin 1990 - Le Comité des comptes publics termine une série d'audiences sur la réforme de la fonction publique et sur Fonction publique 2000.

août-septembre 1990 - Les groupes de travail font circuler leurs rapports "pour discussion".

septembre 1990 - Fonction publique 2000 poursuit les consultations avec les syndicats de la fonction publique sur les rapports des groupes de travail.

8 novembre 1990 - Dans son 7e rapport, le Comité des comptes publics recommande de ralentir le processus pour permettre des consultations sous l'égide d'un comité spécial de la Chambre, de déposer un document de travail pour l'examen de ce comité et de prendre diverses mesures liées au moral du personnel.

12 décembre 1990 - Le Livre blanc sur Fonction publique 2000 est déposé à la Chambre des communes; annonce de consultations supplémentaires avec les syndicats et les fonctionnaires; remise à plus tard du projet de loi.

18 juin 1991 - Première lecture du projet de loi C-26, Loi sur la réforme de la fonction publique.

-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NÉGOCIATION COLLECTIVE

La négociation collective dans la fonction publique, qui a débuté à la fin des années 60, diffère de la négociation collective dans le secteur privé à plusieurs égards. L'employeur est un comité du Cabinet doté d'un secrétariat de fonctionnaires, le Conseil du Trésor, qui négocie avec les syndicats accrédités par un organisme d'arbitrage neutre, la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP). Les syndicats représentent les employés regroupés suivant les catégories professionnelles du système de classification. Bien que le droit de grève soit prévu par la loi, le gouvernement peut l'abolir. Ainsi, le président du Conseil du Trésor a déclaré, à la Chambre des communes, le 19 juin 1991, que le gouvernement avait l'intention d'imposer aux fonctionnaires le retour au travail s'ils faisaient la grève au sujet des compressions salariales (0, 3 et 3 p. 100 sur trois ans) annoncées dans le budget de février. Rappelons aussi que, dans la fonction publique, la dotation et la classification échappent à la négociation collective et que les titulaires de postes ayant trait à la sécurité du public et de postes de direction ou de confiance en sont exclus.

Fonction publique 2000, dans le cadre des rapports de ses groupes de travail et des vastes consultations tenues avec les syndicats, a donné lieu à divers projets de réforme de la négociation collective qu'on retrouve dans le projet de loi C-26. Il est proposé, entre autres, de changer le rôle de la CRTFP dans le règlement des différends et la désignation des postes exclus. En ce qui a trait au règlement des différends:

> La CRTFP aurait les pouvoirs suivants:
> a) Fournir sur demande des services de médiation ou de recherche des faits ou imposer ces services lorsque les négociations échouent (les services de recherche des faits ou d'enquête sont une nouveauté et le projet de loi C-26 augmente le pouvoir discrétionnaire du président de la CRTFP);
> b) Offrir des services d'arbitrage seulement s'il est évident que d'autres méthodes sont inutiles et que les négociations sont dans une impasse (plus de pouvoir discrétionnaire);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> c) Fournir des services d'arbitrage [...] à la demande des deux parties lorsque la voie de la conciliation et de la grève a été retenue, et lorsqu'il semble que d'autres méthodes n'aboutiront pas à un accord (cette disposition assouplirait le processus de conciliation)(1).

Pour ce qui est de la désignation des fonctions liées à la sécurité du public, opération qui fait souvent l'objet de différends entre les syndicats et le gouvernement, le projet de loi C-26 prévoit l'établissement d'un comité d'examen tripartite qui prendrait les décisions en la matière. Il s'agit là d'un changement par rapport au système actuel où les désignations du gouvernement sont assujetties à l'examen de la CRTFP. Dans le nouveau système, en cas de désaccord, il appartiendrait à la CRTFP de trancher sans appel.

La simplification de la structure de classification (dont il est question à la section suivante), l'une des grandes réformes de Fonction publique 2000, aurait des répercussions directes sur la négociation collective puisque les groupes professionnels sont à la base du système d'accréditation et d'organisation des syndicats aux termes de la *Loi sur lesrelations de travail dans la fonction publique*. Le projet de loi C-26 renferme des dispositions qui auraient pour effet d'aligner le système sur la nouvelle structure de classification. Autre grande nouveauté, il admettrait la convention collective cadre, c'est-à-dire qu'il permettrait à n'importe quel nombre d'unités de négociation de se regrouper aux fins de la négociation.

Le projet de loi C-26 prévoit également des consultations avec les syndicats au sujet, entre autres, des règlements du Conseil du Trésor en matière de mutations (voir ci-dessous).

---

(1) Canada, Fonction publique 2000, *Rapport du groupe de travail sur les relations de travail*, p. 1 (les commentaires entre parenthèses sont de l'auteur).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DOTATION, MUTATIONS ET CLASSIFICATION

Au nom du principe du mérite, les procédures de dotation sont devenues si complexes que la gestion du personnel de la fonction publique exige trois fois plus d'employés que ce n'est le cas dans le secteur privé(2). Une preuve de l'inefficience du système de dotation, c'est qu'il faut en moyenne 105 jours pour doter un poste par concours interne dans la fonction publique comparativement à environ 60 dans certaines sociétés d'État(3). La classification, une activité elle aussi complexe, se rattache directement à la dotation dans le sens que l'exécution d'une mesure de dotation exige habituellement qu'il existe un poste dûment classifié. La classification est une tâche gigantesque: en 1989-1990, il y a eu environ 202 000 mesures de classification pour quelque 320 000 postes établis. Bon an mal an, de 40 à 50 p. 100 du nombre total de postes fait l'objet d'une mesure de classification(4). À l'heure actuelle, il y a six catégories professionnelles (par exemple, Scientifique et Professionnelle, Technique, Exploitation), 72 groupes professionnels (par exemple, CR ou commis aux écritures, AS ou soutien administratif, SE ou recherche scientifique) et 106 sous-groupes, chaque groupe comptant plusieurs niveaux de rémunération. Pour le vérificateur général, il s'agit d'"un système complexe et coûteux, qui engendre des pertes de temps et n'a pas la souplesse voulue" (Rapport annuel 1990, paragraphe 1.120).

À l'heure actuelle, la dotation relève de la Commission de la fonction publique (CFP) et la classification du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), mais les deux activités sont largement déléguées aux ministères.

---

(2) Canada, *Fonction publique 2000* (Livre blanc), décembre 1990, p. 40.

(3) Canada, Commission de la fonction publique, *Rapport de suivi au rapport du Comité des comptes publics*, juin 1990.

(4) Canada, Fonction publique 2000, *Rapport du Groupe de travail sur la classification*, juillet 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les deux grandes réformes de Fonction publique 2000 visent à faciliter les mutations et à simplifier la classification. Par ailleurs, la CFP et le SCT se sont engagés à prendre une série de mesures de simplification, comme la réduction sensible du nombre et de la portée des règlements, des lignes directrices, etc.

Les dispositions du projet de loi C-26 en matière de mutations conféreraient au Conseil du Trésor (et, par délégation, aux administrateurs généraux des ministères et des organismes) le pouvoir de nommer les fonctionnaires à n'importe quel poste de même niveau plutôt qu'à un poste prévu dans la hiérarchie et assorti d'une description de fonctions. Cette procédure de nomination à un niveau est déjà employée dans certains secteurs de la fonction publique, par exemple, chez les agents du service extérieur, mais il convient de préciser que les promotions d'en font pas encore partie. Cet assouplissement se rattache à un mécanisme déjà prévu par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à savoir le décret d'exemption, qui permet à la CFP de soustraire certains postes à l'application du principe du mérite. Le *Décret d'exemption concernant les mutations* (C.P. 1989-1093, juin 1989), par exemple, facilite la nomination d'employés à des postes du même groupe au même niveau ou à un niveau inférieur dans la mesure où ils n'ont pas besoin d'être les plus compétents pour bénéficier de la mesure(5). Les mutations sont censées se faire avec le consentement des intéressés, et le projet de loi C-26 prévoit d'ailleurs pour eux un mécanisme d'appel et de redressement, par l'entremise de la CFP.

L'avantage des mutations, c'est qu'elles permettent à la direction de soustraire aux contraintes du principe du mérite une bonne part des mesures de dotation. Seuls le recrutement et la promotion resteraient strictement assujettis au système de nomination actuel. Quant à la mutation, ce serait une mesure largement décidée par le gestionnaire en consultation avec l'employé.

L'autre grand changement, c'est le remaniement et la simplification des classifications (voir l'annexe B). Bien que le projet de loi

---

(5) Canada, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel de 1989*, p. 59.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C-26 établirait un cadre de mise en oeuvre assorti d'une période de transition de six ans, le Conseil du Trésor a déjà le pouvoir d'effectuer bon nombre des changements envisagés. Il est proposé de faire passer le nombre des groupes professionnels de 72 à 23 et de créer un supergroupe, le "Groupe des services généraux" (GE), qui compterait plus de 100 000 fonctionnaires (environ la moitié du nombre total actuel) affectés à l'administration, aux écritures, au traitement des données, etc. Grâce à la réduction des classifications et des niveaux, la fonction publique coûterait moins cher à administrer, à doter en personnel et à classifier, encore que l'adoption de mesures de transition devant servir, entre autres, à remanier presque toutes les descriptions de fonctions ne sera sûrement pas de tout repos.

Fonction publique 2000 vise aussi à réduire le nombre des niveaux hiérarchiques en créant d'abord un groupe de la direction qui engloberait les deux groupes de l'actuelle catégorie de la gestion et serait composé de trois niveaux au lieu de six. Il n'y aurait plus, au-dessous du niveau de sous-ministre, que trois niveaux supérieurs. Un des facteurs qui influent sur cette réforme, y compris le recours à la nomination au niveau, c'est l'impact du programme de restrictions annoncé dans le budget février 1991, lequel supprime 10 p. 100 des postes de la haute direction.

Le projet de loi C-26 contient d'autres dispositions importantes en matière de dotation. Il y est proposé, par exemple, d'élargir les conditions relatives à l'emploi occasionnel de manière à permettre les nominations (en dehors du principe du mérite) d'une durée de trois mois ou moins et d'imposer un seul stage aux employés après leur nomination à la fonction publique sans égard aux mutations subséquentes. Le projet de loi simplifierait également les dispositions en matière de congédiement pour incompétence et tiendrait compte des programmes d'équité en matière d'emploi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BUDGÉTISATION

Bien que la planification pluriannuelle s'impose dans une organisation qui dépense 158 milliards de dollars par année, le budget des dépenses de l'administration fédérale reste centré sur le processus annuel d'affectation de crédits. Il est interdit de puiser dans le Trésor sans l'autorisation du Parlement. Bien que 70 p. 100 des dépenses soient prévues par la loi (par exemple, 6,8 milliards de dollars de transferts aux provinces au titre des soins de santé en 19901991), le reste, y compris les dépenses discrétionnaires, est voté dans le cadre du cycle annuel des lois de crédits, à savoir les périodes prévues pour l'examen du budget principal et des budgets supplémentaires des dépenses. Les montants prévus dans les lois de crédits ne doivent pas être dépassés bien que les dépassements de crédits soient fréquents (131 millions de dollars en 1989-1990) et que les crédits inutilisés se périment, c'est-à-dire qu'ils retournent au Trésor et sont perdus pour le programme en cause (2,6 milliards de dollars en 1989-1990). Le budget des dépenses répartit les ressources sous deux rubriques: les dollars (budgets de fonctionnement et d'investissement) et les années-personnes. Les affectations d'années-personnes permettent au Conseil du Trésor de limiter le nombre moyen des employés qu'un ministère affecte à l'exécution de ses programmes. Une année-personne correspond à l'emploi d'une personne pendant un an ou l'équivalent, par exemple, l'emploi de trois personnes pendant quatre mois chacune.

Dans le cadre de Fonction publique 2000, il est proposé de remplacer les années-personnes par un budget de fonctionnement, d'évoluer vers la budgétisation pluriannuelle et de simplifier la structure des crédits. Le budget de fonctionnement accorderait au gestionnaire de programme le contrôle sur les salaires, les frais de fonctionnement et les petites dépenses d'investissement. Les années-personnes ne seraient plus contrôlées et réparties par un organisme central. Il reviendrait aux gestionnaires de décider des types de ressources à employer. Ils pourraient donc remplacer des dépenses salariales par des dépenses de sous-traitance, par exemple, ce qui leur est impossible dans le cadre du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

système des années-personnes. Le Livre blanc prévoyait la mise en oeuvre de budgets de fonctionnement partout dans la fonction publique d'ici au 1er avril 1993, et des projets pilotes sont en cours pour l'exercice 1991-1992 au Conseil national des recherches et dans certains secteurs du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. La budgétisation pluriannuelle et la simplification de la structure des crédits doivent faire l'objet de consultations avec le Comité permanent des comptes publics et avec le vérificateur général (également annoncées dans le Livre blanc). Il est proposé, entre autres, de permettre le report systématique de 2 p. 100 du budget de fonctionnement des ministères pour pallier à la péremption annuelle des crédits; de permettre aux organismes de garder l'argent acquis par des mesures d'économie, par la vente de biens excédentaires, etc., argent qu'ils doivent actuellement verser au Trésor; et de faire passer le seuil des crédits de 5 à 250 millions de dollars dans le cas des dépenses d'investissement et à 100 millions dans le cas de paiements de transfert. La dernière de ces mesures aurait pour effet de réduire sensiblement le nombre des crédits du budget des dépenses, l'objectif étant de prévoir un crédit par programme.

DÉLÉGATION ET SIMPLIFICATION DES RÈGLEMENTS

Fonction publique 2000 s'inscrit dans la tendance, déjà bien engagée par d'autres initiatives du gouvernement, à déléguer les pouvoirs de gestion des ressources humaines aux sous-ministres et à simplifier les règlements. La délégation aux sous-ministres des pouvoirs dans des domaines comme la dotation comporte la possibilité que ces pouvoirs soient délégués par la suite aux cadres supérieurs des ministères; l'une des premières initiatives de Fonction publique 2000 (avril 1990) a consisté à faire approuver par la CFP ce prolongement de la délégation. On aurait, en gros, un système où deux organismes centraux, la CFP et le SCT, délégueraient davantage, l'une, le pouvoir de nomination, et l'autre, le pouvoir d'approuver les dépenses. La CFP et le SCT tableraient davantage sur la surveillance plutôt que sur le contrôle direct, mais la CFP resterait un organisme parlementaire chargé de protéger le principe du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mérite et le SCT exercerait beaucoup plus de discrétion par le biais des contrôles budgétaires. Les deux organismes ont, par ailleurs, énormément simplifié leurs règlements, par exemple, les lignes directrices en matière de dotation, qui sont passées de 6 000 à 160 pages. Il faut dire que cette activité était engagée bien avant le lancement de Fonction publique 2000.

Fonction publique 2000 incite à toutes sortes de réformes administratives destinées à simplifier les procédures touchant aussi bien les demandes de remboursement de frais de déplacement (84 étapes de vérification) que l'acquisition de micro-ordinateurs (un processus qui dure 400 jours dans l'un des ministères). Au dire de M. John Edwards, directeur de Fonction publique 2000, il faut passer d'un milieu entravé par la centralisation excessive et la peur du risque à un milieu où les gestionnaires ne craignent pas d'innover et de prendre des risques pour répondre le mieux possible aux besoins de la clientèle (propos tenus devant le Comité des comptes publics du 29 mars 1990).

RESPONSABILISATION ET PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Bien que le Livre blanc propose que les hauts fonctionnaires aient, en échange de l'augmentation de leurs pouvoirs, une obligation de rendre compte accrue, le gouvernement a été sévèrement critiqué à cet égard par le vérificateur général et le Comité des comptes publics, qui, dans son 7e rapport (déposé le 8 novembre 1990), déclare ce qui suit:

> Étant donné la délégation des pouvoirs aux ministères et à leurs gestionnaires supérieurs, le Comité estime nécessaire de mettre en place de bons mécanismes de responsabilisation. Le vérificateur général continue de constater, dans le cadre de ses enquêtes, l'insuffisance du suivi, de la reddition de comptes et de l'évaluation de l'efficacité dans plusieurs cas où des pouvoirs ont été délégués en matière de gestion des ressources humaines.

Le Comité a également exprimé des préoccupations dans un domaine connexe: le partage des responsabilités en matière de gestion du personnel entre le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Le Comité souhaite également qu'on établisse un partage clair et efficace des responsabilités entre la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il estime tout aussi important de créer un centre d'orientation et de coordination de la gestion des ressources humaines. Le Comité a recommandé à deux reprises que les organismes centraux règlent les problèmes de chevauchement des responsabilités, et pourtant, le vérificateur général constate toujours un manque de clarté dans les rôles respectifs de la Commission, du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé.

On trouve un bel exemple de chevauchement des responsabilités dans le domaine de la formation et du perfectionnement du personnel, activité qui est assujettie aux lignes directrices du Conseil du Trésor, mais que celui-ci a déléguée à la CFP dans le cas de la formation de la direction et de la formation spécialisée, et aux ministères dans le cas de la formation des cadres hiérarchiques.

Les mesures de responsabilisation proposées dans le cadre de Fonction publique 2000 portent sur le rôle des sous-ministres et sur le concept de la responsabilité personnelle. Parmi les mesures envisagées à cet égard, il y a l'amélioration de la définition des examens de la performance effectués par le Comité des hauts fonctionnaires, présidé par le greffier du Conseil privé, et les dispositions du projet de loi C-26 qui font du greffier du Conseil privé "le chef de la fonction publique" chargé, à ce titre, de présenter un rapport annuel au premier ministre (qui le dépose ensuite au Parlement). Pour ce qui est de la responsabilité personnelle, chaque gestionnaire serait appelé à produire une déclaration des résultats prévus et à élaborer des normes de rendement, deux documents qui, s'appliquant d'un bout à l'autre de la chaîne de commandement, le rendrait responsable des résultats en solidarité avec ses subalternes.

En privilégiant la responsabilité personnelle, Fonction publique 2000 se démarque de la commission Lambert (Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité), qui mettait l'accent sur la responsabilité organisationnelle et dont les recommandations sont presque toutes restées lettre morte. Mais la bonne marche d'un système de responsabilité personnelle repose sur l'établissement d'objectifs quantitatifs et de mesures de la performance, ainsi que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'évaluations du rendement. Or, il est notoirement difficile d'obtenir des renseignements fiables sur l'efficience dans l'administration publique, comme il ressort de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers à laquelle le vérificateur général a procédé en 1987:

> Sauf dans quelques rares cas, l'information sur l'efficience des opérations n'aide guère à justifier la répartition des ressources ou à assurer la gestion efficiente des ressources utilisables. La fraction des ressources pour lesquelles sont utilisées des mesures du rendement est faible. Les normes de rendement, pour la plupart, sont établies à partir de données historiques sans que l'on ait pour autant l'assurance que ce sont là des normes efficientes de rendement. (paragraphe 4.82)

Le Livre blanc reconnaît, par ailleurs, que les gestionnaires de la fonction publique ne sont pas habitués à la gestion du personnel et que les modifications envisagées dans le cadre de Fonction publique 2000 les obligeraient à se familiariser avec les systèmes administratifs, financiers et de gestion du personnel dont se chargent actuellement les experts des organismes centraux. Le plus grand problème à cet égard (ce que reconnaît également le Livre blanc), c'est peut-être que bon nombre des gestionnaires doivent leur avancement à leurs compétences en matière d'élaboration des politiques plutôt que de gestion, ce qui veut dire qu'ils auront grandement besoin de l'aide des services du personnel et de formation pour s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités.

Quant au partage des responsabilités entre les organismes centraux et les ministères, les dispositions en matière de mutations ont pour effet de transférer une bonne partie des pouvoirs de dotation de la CFP à l'employeur (Conseil du Trésor), tandis que la délégation accrue de pouvoirs aux ministères toucherait à la fois la CFP et le SCT; toutefois, le rôle des organismes centraux resterait par ailleurs intact et il est clarifié dans une certaine mesure (par exemple, en ce qui concerne le greffier du Conseil privé) dans le projet de loi C-26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRESTATION DES SERVICES

Le Livre blanc insiste sur l'intention qu'a le gouvernement de créer une fonction publique orientée vers la clientèle, "ce qui constitue un véritable changement de cap, puisque la fonction publique n'a pas l'habitude de considérer les Canadiens comme des clients" (p. 57). Le Groupe de travail sur le service au public reconnaît que le gouvernement offre trois types de services au public dont un seul, le versement de prestations, comporte le souci de la clientèle qu'on retrouve dans le secteur privé; les deux autres sont l'élaboration des politiques, des lois etc., visant à appuyer les ministres et l'exécution des lois et des règlements.

Bien qu'il y ait à cet égard plusieurs propositions précises, comme l'amélioration de la formation des cadres et des employés et un meilleur usage de la technologie de l'information, bon nombre de recommandations de Fonction publique 2000 en matière de service concernent les attitudes et les mentalités. Par exemple, on insiste sur la nécessité de mieux répondre aux besoins du client par un meilleur suivi et de meilleures consultations et par un programme de formation de meilleurs chefs conçu pour des gestionnaires de la fonction publique. Les changements de ce genre sont considérés comme devant se faire à long terme:

> une amélioration marquée de la performance de l'organisme est due à des mesures intégrées de changement de la culture organisationnelle qui sont échelonnées dans le temps, et non à de légers ajustements des méthodes de gestion précises qui ne sont ni plus ni moins qu'une tentative de trouver des solutions faciles(6).

Le Livre blanc prévoit également que les sous-ministres doivent établir des normes de service précises et veiller à ce qu'on obtienne des clients et des employés des renseignements sur le degré de satisfaction de la clientèle et des suggestions pour améliorer le service.

---

(6) Canada, Fonction publique 2000, *Rapport du Groupe de travail sur le service au public*, octobre 1990, p. 96-97.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE A

GRANDE ÉTUDES SUR LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE: GLASSCO, LAMBERT, D'AVIGNON

Parmi les principaux prédécesseurs de Fonction publique 2000, il y a la commission Glassco, la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (commission Lambert, 1979) et le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (comité d'Avignon, 1979). La principale recommandation de la commission Glassco, à savoir la décentralisation du contrôle des opérations au jour le jour des ministères, est largement passée dans les faits. On a renoncé à un ensemble complexe de contrôles centralisés hérité de l'époque de la crise de 1929 en faveur d'une plus grande marge de manoeuvre pour les ministères dans l'adjudication des contrats, la classification des postes, la réaffectation des crédits à l'intérieur des programmes, et ainsi de suite. En outre, dans la foulée du rapport Glassco et des grands changements organisationnels qui ont accompagné l'introduction de la négociation collective (fin des années 60), il y a eu un grand remaniement des responsabilités institutionnelles dans le cadre duquel la direction, sous la forme du Conseil du Trésor et de son secrétariat nouvellement créé, est devenu responsable de la gestion du personnel à la place de la Commission de la fonction publique. Contrairement à la commission Glassco, la commission Lambert a vu le jour à un époque où on critiquait fortement le manque de contrôle financier et de responsabilisation dans l'administration fédérale (voir les rapports du vérificateur général de 1974 à 1976 sur les lacunes de l'administration financière). Elle a recommandé de resserrer les contrôles centralisés et d'appliquer toute une gamme de réformes institutionnelles. Il en est découlé toute une série de mesures conçues pour resserrer les contrôles financiers et administratifs, y compris l'établissement d'un Bureau du contrôleur général relevant du président du Conseil du Trésor. Le comité d'Avignon, qui a remis son rapport en même temps que la commission Lambert, s'était intéressé beaucoup plus qu'elle aux questions de gestion du personnel, conformément au mandat qu'il avait d'examiner l'application du principe du mérite et les relations employeur-employés. C'est en réponse aux recommandations du comité d'Avignon que le gouvernement a, entre autres, établi la catégorie professionnelle de la gestion (en 1980) et apporté plusieurs réformes à la dotation et à la formation des fonctionnaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE B

STRUCTURE DE CLASSIFICATION RECOMMANDÉE PAR FONCTION PUBLIQUE 2000

NOUVEAUX GROUPES PROPOSÉS

NOUVEAU GROUPE	SOUS-GROUPES	NOMBRE DE NIVEAUX	GROUPES ACTUELS
DIRECTION		3	Gestion supérieure Groupe de la direction
ADMINISTRATION		6	Services administratifs Gestion des finances Gestion du personnel Services d'information Administration des programmes Organisation et méthodes Achat et approvionnement Programmes de bien-être social Commis aux écritures et aux règlements Secrétariat, sténographie et dactylographie Communications Traitement mécanique des données Mécanographie Soutien des sciences sociales Bibliothéconomie
OPÉRATIONNEL	Pompiers Gens de métier Opérationnels Gardiens de phare Réparation de navires Equipages de navires	7	Pompiers Manoeuvres et hommes de métier Services divers Services hospitaliers Chauffage et force motrice Gardiens de phare Réparation de navires Équipages de navires
TECHNIQUE		5	Dessins et illustrations Soutien technologique et scientifique Techniciens divers Photographie Inspection technique Inspection des produits primaires Radiotélégraphie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NOUVEAU GROUPE	SOUS-GROUPES	NOMBRE DE NIVEAUX	GROUPES ACTUELS
SERVICES CORRECTIONNELS		2	Aucun changement
INFORMATIQUE		5	Aucun changement
SCIENCES		5	Sciences physiques Chimie Sciences biologiques Sciences forestières Météorologie Réglementation scientifique Agriculture
VÉRIFICATION		5	Aucun changement
SCIENCES SOCIALES		5	Économie, sociologie et statistique Mathématiques Actuariat Soutien des sciences sociales
OFFICERS DE NAVIRE		5	Officiers de navire
ARCHITECTURE ET GÉNIE		5	Architecture et urbanisme Génie et arpentage
RECHERCHE		5	Recherche scientifique Service scientifique de la Défense Recherche historique
ÉLECTRONIQUE		5	Aucun changement
SÉCURITÉ AÉRIENNE		5	Contrôle de la circulation aérienne Radiotélégraphie
SERVICES DE SANTÉ	Art dentaire Médecine	5	Sciences domestiques Sciences infirmières Pharmacie Ergothérapie et physiothérapie Psychologie Art dentaire Médecine Service social

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NOUVEAU GROUPE	SOUS-GROUPES	NOMBRE DE NIVEAUX	GROUPES ACTUELS
ENSEIGNEMENT		5	Enseignement Enseignement universitaire Soutien de l'enseignement
COMMERCE		4	Aucun changement
SERVICE EXTÉRIEUR		4	Groupe FS plus postes SM et EX non gestionnaires aux Affaires extérieures
TRADUCTION		5	Aucun changement
SERVICES D'IMPRIMERIE			Aucun changement
DROIT		3	Aucun changement
MÉDECINE VÉTÉRINAIRE		5	Aucun changement
NAVIGATION AÉRIENNE		5	Aucun changement